

对付银行危机的国际经验比较

郑 振 龙

【内容提要】 本文根据全球 24 个国家 1980 年以来为对付银行危机而进行的银行系统性重组的历史,建立了评价银行重组效果的指标体系,比较分析和评价了各国银行重组的效果和各项银行重组措施的效力,并总结了各国银行重组的经验教训。

郑振龙: 厦门大学财政金融系 副教授

通讯处: 厦门大学财政金融系 361005

80 年代特别是 90 年代以来,世界各国银行危机层出不穷,如何对付银行危机成为各国决策者面临的一个重大难题。

本文选取发生过较严重银行危机的 24 个国家作为研究对象,其中工业化国家 4 个(西班牙、芬兰、瑞典、日本),发展中国家 15 个(智利、菲律宾、加纳、科特迪瓦、埃及、秘鲁、坦桑尼亚、科威特、韩国、毛里塔尼亚、印度尼西亚、阿根廷、委内瑞拉、墨西哥、赞比亚),转轨国家 5 个(哈萨克斯坦、拉脱维亚、摩尔多瓦、波兰、匈牙利)。在这些国家中,有 15 个国家已完成重组,另外 9 个国家的重组是在 1994 年以后进行的。本文研究的时间长度一般为 9 年,即实施银行重组的当年及前后各 4 年。但对于 1994 年以后的银行重组,其后 4 年的长短则相应缩短。我们根据一系列指标把各国对付银行危机的效果分为良好、一般、较差三类,然后进一步分析各国对付银行危机的具体措施以及这些措施对反危机效果的贡献度。

一、银行重组效果评价

银行重组有两个主要目标:一是恢复银行体系的生存能力(包括偿付能力和盈利能力),二是恢复银行体系的中介能力。评价银行重组效果,要通过一系列指标来衡量各国实现这两个目标的程度。

(一) 衡量偿付能力和盈利能力的指标体系

银行偿付能力可以用不良贷款占贷款总额的比例、贷款损失准备金占贷款总额的比例以及资本与资产比率来衡量。一般来说,银行不良资产比例越高,其贷款损失准备金比重就越大。因此,前两个指

标的降低和最后一个指标的上升表示银行偿付能力改善,反之则表示偿付能力恶化。银行盈利能力可以用营业费用与总资产的比率、利息收入与总资产的比率以及利润与总资产的比率来衡量。前一指标的下降和后两个指标的上升表示银行盈利能力提高,反之表示盈利能力下降。

为简便起见,我们根据银行重组后上述指标的变动来衡量反危机的效果,即根据已改善指标的数量来反映各国银行重组的效果,其结果如表 1 所示。从表 1 可以看出,各类国家银行偿付能力的改善度均超过盈利能力的改善度。例如,在 1994 年以前进行银行重组的国家中,71% 的国家偿付能力有改善,而盈利能力得到改善的国家只有 53%。其中一个原因是偿付能力可以得到较快改善,盈利能力的改善则较费时,也较困难。另一个原因是,这也反映了很多国家较重视财务重组而忽视管理重组这一事实。事实上,如果盈利能力没有得到改善,那么该国银行危机就可能再度发生。

(二) 衡量中介能力的指标

衡量银行体系中介能力的指标可以分为三类。第一类衡量指标中介规模,包括对私人部门贷款增长率与 GDP 增长率的比率和广义货币与 GDP 的比率两项指标。一般来说,对银行进行成功重组后,对私人部门的贷款应较快地增长,而且随着公众对银行体系信任度的提高,存款会大量增加,从而导致广义货币与 GDP 比率的提高。但是,贷款增长过快也是不正常的,甚至可能是新的银行危机的前兆。因此把第一项指标值在 100—200% 之间视为改善。

银行重组开始后银行偿付能力和盈利能力的改善情况^①

表 1 (单位为改善的国家所占百分比)

	偿 付 能 力 的 提 高				盈 利 能 力 的 提 高			
	不良贷款与贷款总额比率下降	贷款损失准备金与贷款总额比率下降	资本与资产比率提高	偿付能力改善指数	营业费用与总资产比率下降	利息收入与总资产比率提高	利润与总资产比率提高	盈利能力改善指数
1994 年以后的银行重组	67	56	67	63	67	0	11	26
1994 年以前的银行重组	87	60	67	71	53	53	53	53
其中:								
工业化国家	100	100	100	100	67	33	33	44
发展中国家	80	50	60	63	50	60	60	57
转轨国家	100	50	50	67	50	50	50	50

① 指银行重组后 4 年与前 4 年平均表现的变化, 数值越高, 表示改善程度越大。

第二类指标衡量银行体系的中介效率, 包括利差和银行体系对中央银行的依赖度(用中央银行向银行贷款总额与 GDP 的比例来衡量)两项指标。这两项指标的下降表示中介效率提高。

第三类指标衡量银行体系的风险, 包括真实利率的变动和银行危机复发的经历。真实利率水平的下降和没有再度发生银行危机表示银行体系的风险

降低。根据已改善指标的数量来反映各国反危机的效果, 其结果如表 2 所示。从表 2 可以看出, 各国在扩大中介规模和降低风险方面表现较好, 而在提高效率方面较为一般。且三类国家表现各异, 工业化国家在降低风险方面表现出色, 达 100%, 转轨国家在提高效率方面表现出色, 也达 100%, 而发展中国家在扩大中介规模方面表现较好, 达 70%。

银行重组开始后银行中介能力的改善情况^①

表 2 (单位为改善的国家所占百分比)

	中介范围的扩大			效率的提高			风险的降低		
	向私人部门贷款额/GDP 比率提高 ^②	M ₂ /GDP 比率提高	中介范围扩大指数	利差下降	中央银行向银行贷款额/GDP 比率下降	效率提高指数	真实利率下降	银行危机未重现	风险降低指数
1994 年以后的银行重组	11	22	17	33	33	33	44	0	22
1994 年以前的银行重组	53	67	60	53	53	53	87	53	70
其中:									
工业化国家	0	67	33	67	67	67	100	100	100
发展中国家	70	70	70	40	40	40	80	40	60
转轨国家	50	50	50	100	100	100	100	50	75

① 指银行重组后 4 年与前 4 年平均表现的变化, 数值越高, 表示改善程度越大。

② 我们把向私人部门贷款增长率与 GDP 增长率的比率在 100—200% 的视为银行中介范围扩大。

(三) 各国银行重组效果的结合评价

为了综合评价和比较各国银行重组的效果, 我们把上述两大类 12^①项指标的变动结果赋予同样的权重, 并计算出每个国家的得分值。如果一个国家 12 项指标均有改善, 则该国得到最高分 12 分。相

反, 如果一国 12 项指标均无改善, 则该国得 0 分。我们把最后得分大于 9 分的列为银行重组效果良好, 最后得分在 6—9 分的列为效果一般, 把得分在 5 分以下的列为效果较差。

根据得分情况, 在 1994 年以前进行银行重组的

15 个国家中, 效果良好的国家有 5 个: 科特迪瓦、秘鲁、菲律宾、西班牙和瑞典; 效果一般的国家有 7 个: 智利、埃及、芬兰、加纳、匈牙利、韩国和波兰; 效果较差的国家有 3 个: 科威特、毛里塔尼亚和坦桑尼亚。1994 年以后进行银行重组的 9 个国家, 由于评估时间长度不够, 本文暂不予评估。

二、各国银行危机原因及 银行重组针对性分析

银行危机的原因不外乎来自银行体系外部的冲击、银行内部经营管理不善、监管和会计制度不健

全、国有银行问题和金融机构税制扭曲五大类。根据对症下药的原理, 反危机应针对这些原因。本文仅讨论各国针对后 4 种原因而进行银行重组的情况。

从表 3 可以看出, 各国银行危机的原因是多方面的, 而且银行重组效果较差的国家, 其银行危机的原因种类一般也多于效果良好的国家, 只是外部冲击在银行重组效果较好的国家中更常见。这反映了“综合病症难治”和“外病好治、内病难除”的倾向。从表 3 还可以看出, 银行重组效果较差国家的对症下药做得远不如效果良好的国家。后者对主要病因均采取了相应对策。

银行危机原因及银行重组针对性分析

表 3 (单位为各类国家所占百分比)

	1993 年前银行重组国家			1994 年后银行重组国家
	效果良好国家	效果一般国家	效果较差国家	
外部冲击				
诊断为原因	100	71	33	89
银行内部管理不善				
诊断为原因	100	100	100	100
采取了对策	100	71	33	78
监管和会计制度不健全				
诊断为原因	100	100	100	100
采取了对策	100	100	67	89
国有银行问题				
诊断为原因	60	86	100	78
采取了对策	60	86	33	56
金融机构税制扭曲				
诊断为原因	20	29	67	11
采取了对策	20	14	0	0

银行重组效果的好坏还跟各国采取措施的速度有关。调查表明, 从发生银行危机到采取银行重组措施, 效果良好国家的平均时滞为 9 个月, 效果一般国家为 20 个月, 而效果较差国家为 40.4 个月; 1994 年以后进行银行重组的国家平均为 20.6 个月。^①

三、各种银行重组措施的效力比较

总的来说, 银行重组措施共有 12 种: (1) 中央银行的流动性支持; (2) 组建专门部门负责回收贷款 (简称资产管理); (3) 关闭没有偿付能力的银行; (4) 与其他银行合并; (5) 重组核心业务; (6) 国有银行的私有化; (7) 企业重组; (8) 运用外国银行的咨询和顾问服务改进某些业务; (9) 用债券置换不良贷款; (10) 发行新股票; (11) 推出新的存款工具; (12) 改善

股东和经营管理层的动力机制。

从表 4 可以看出, 银行重组效果较差的国家更依赖中央银行的流动性支持, 而效果良好的国家主要通过资产管理、关闭、合并、私有化、发行新股和改善动力机制来对付银行危机。

在 24 个国家中, 最常使用的反危机措施依次是中央银行流动性贷款、债券换不良贷款、资产管理、改善动力机制、关闭和私有化。

① 第一类指标: 衡量银行偿付能力和盈利能力改善情况的指标: 不良贷款与贷款总额比率下降; 贷款损失准备金与贷款总额比率下降; 资本与资产比率提高; 营业费用与总资产比率下降; 利息收入与总资产比率提高; 利润与总资产比率提高。第二类指标: 衡量银行中介能力改善情况的指标: 向私人部门贷款额/GDP 比率提高; M_2/GDP 比率提高; 利差下降; 中央银行向银行贷款额/GDP 比率下降; 真实利率下降; 银行危机未重现。

各国采用的银行重组措施一览表
(单位为各类的国家所占百分比)

表 4

	效果良好国家	效果一般国家	效果较差国家	1994 年后银行重组国家
中央银行的流动性支持	40	86	100	100
资产管理	100	86	67	56
关闭没有偿付能力的银行	80	57	33	67
与其他银行合并	60	86	33	44
重构核心业务	0	14	0	22
国有银行私有化①	100	100	33	71
企业重组	40	71	0	44
运用外国银行的咨询和顾问服务改进某些业务	20	29	0	22
用债券置换不良贷款	100	86	100	56
发行新股票	60	57	33	44
推出新的存款工具	60	57	67	44
改善股东和管理层的动力机制	100	71	33	78
平均使用的措施种数	8	8	6	7

① 只适用于存在国有银行问题的国家。

四、中央银行在银行重组中的作用

中央银行在银行重组中的作用可从中央银行是

否充当牵头机构、是否提供短期流动性支持和中期支持三个方面来考察。从表 5 可以看出, 银行重组效果良好的国家在三个方面对中央银行的依赖均大大低于效果较差的国家。

各国中央银行在银行重组中的作用

表 5

(单位为各类的国家所占百分比)

	作为牵头机构	短期流动性支持	中期支持
效果良好国家(5 个)	20	40	60①
效果一般国家(7 个)	57	86	86
效果较差国家(3 个)	100	100	100
所有国家(24 个)	67	86	71

① 均在两年内取消。

五、银行重组前后宏观经济走向

宏观经济走向可用 GDP 增长率、通货膨胀率和财政盈余来衡量。从这三个指标在银行重组前后的走势来看, 各国在银行重组前后宏观经济的运行形态可分为三种:

一是 U 型形态, 即宏观经济状况在银行重组开始前的 4 年内逐渐恶化, 在银行重组开始前后达到极点, 并在银行重组开始之后的 4 年内逐渐恢复, 其中财政盈余指标有一定的时滞, 这主要是由于银行重组成本的缘故。其典型代表是瑞典、芬兰、菲律宾、西班牙和智利。以瑞典为例, 其 GDP 增长率在 1991

年开始银行重组之前的 4 年内平均为 2% 左右, 1991—1993 年降为- 2% 左右, 1994、1995 年则恢复到 3. 5% 左右。通货膨胀率在 1987—1990 年从 4% 左右逐渐升到 11% 左右, 1991 年回落到 9% , 1992—1995 年逐渐回落到 3% 左右。财政盈余在 1990 年之前都是略有盈余。1991—1993 年则由于银行重组成本的缘故而迅速恶化, 其中政府财政盈余与 GDP 的比率到 1993 年达- 17% 左右, 1994 年开始财政状况才逐渐改善。

二是逐步改善型, 即宏观经济状况在银行重组之后的 4 年中, 比银行重组之前的 4 年有明显改进, 其典型代表是秘鲁、科特迪瓦、匈牙利、毛里塔尼亚和波兰。如秘鲁, 其 GDP 增长率从银行重组前 4 年

的平均-5%左右提高到后4年的平均7%左右,通货膨胀率从将近4000%降至23%左右,中央政府盈余与GDP比率从-5%左右提高到-2%左右。

三是逐步恶化型,即宏观经济状况在银行重组之后反而逐步恶化,其典型代表是加纳和坦桑尼亚。以加纳为例,其GDP增长率从银行重组前4年的平均5%左右降至后4年的4%左右,中央政府赤字与GDP比率由3%左右提高到5%左右,只是通货膨胀有改善,从30%左右降至22%左右。

值得一提的是,上述所有国家通货膨胀率在银行重组之后均有所改善,这反映了各国均未利用通货膨胀来解决银行的问题。此外,在上述国家中,宏观经济的其他指标均未表现出明显的规则性。如果把银行重组效果与宏观经济走向综合起来考察,可以发现两者之间并无密切的联系。虽然良好的宏观经济状况有助于银行重组的成功,但即使在恶劣的宏观经济环境中银行重组也能成功。这表明,一旦一国发生银行危机,应立即采取银行重组措施而不必等待宏观经济状况的改善。

六、各国银行重组的经验教训

根据各国银行重组的经历及相关统计分析,可以总结出如下经验教训:

1. 对银行危机性质和范围的准确诊断是银行重组计划的重要组成部分。在所有国家中,银行危机都是多原因的。银行重组效果良好的国家均能准确判明原因并对症下药。

2. 成功的银行重组措施既要针对银行的偿付能力和盈余能力,也要针对会计、法律和监管制度,还要针对银行的中介能力。

3. 行动速度是银行重组成功与否的重要决定因素。调查表明,银行重组成功与行动速度成正比。重组效果良好的国家均在银行危机出现的一年之内进行银行重组。

4. 银行经营管理制度的改革是银行恢复盈利能力和偿付能力的前提条件。低效的管理是上述所有国家银行危机的共同原因,各国重组的效果跟该

国银行重组措施是否针对该问题密切相关。

5. 银行重组应由专门设立的牵头结构来协调和执行。调查表明,由中央银行来担任牵头结构,会导致过分依赖中央银行融资、与中央银行其他职能相冲突等弊端。

6. 由于银行重组历时多年,因此有必要对银行重组政策和单个银行的重组进程进行连续监控。

7. 中央银行应通过暂时或永久性地降低法定准备金、提供再贴现便利或短期贷款等措施,为有生存能力的银行提供短期流动性支持。但中央银行不能向银行提供长期融资,也不能参与商业银行的业务活动。调查表明,大多数国家的中央银行都提供短期流动性支持,但银行重组效果良好的国家都尽力限制中央银行融资的使用,并避免向没有偿付能力的银行提供贷款。

8. 退出政策(如关闭、合并等)是银行重组措施的重要组成部分。调查表明,银行重组效果良好的国家大多数采用退出政策。

9. 在大多数情况下,政府都必须对没有偿付能力的银行提供财力支持。调查表明,各国较常使用的财力支持形式是债券换不良资产和政府增加银行资本,但它跟银行重组效果没有必然的联系。

10. 由国家、银行和公众来分担损失的原则有助于银行重组成功。执行此原则的一种可行的办法是让由银行提供资金的存款保险机构担任银行重组牵头机构。虽然大多数国家都避免让存款者直接承担损失,但也有一些国家(如秘鲁、西班牙、拉托维亚和科特迪瓦)成功地让存款者和其他债权人承担部分损失而未引起恐慌或挤兑。

11. 把不良贷款从银行的资产负债表中剥离并转给专门的部门来处理是解决银行偿付能力问题的有效办法。调查表明,银行重组效果良好和一般的国家大多使用此办法。这种办法有助于银行集中精力于核心业务,但它不能解决银行的盈利能力问题。

12. 虽然良好的宏观经济状况有助于银行重组的成功,但银行重组也可在经济衰退时期进行。调查表明,银行重组开始后,通货膨胀率大多下降,而财政状况则大多趋于恶化。(责任编辑 隋英姿)